Contents:

- Privy Council Office
- Welcome to RAOIC
- Who We Are
- World of Regulations
- Publications
- Related Sites

Colloquium on Risk Management

Report and Recommendations[1]

March 30, 1994

Table of Contents

1. Background
2. Format and Process
3. The Nature of Risk
4. Dialogue with Canadians
5. Education
6. Consultation
7. Media
8. The Role of Non-Government Organizations
9. Roles and Institutions
10. Role of Elected and Appointed Officials
11. Institutions
12. Next Steps
13. Summary of Recommendations

1. Background

On March 30, 1994, twenty-three senior representatives from business, media, academia, public interest groups, the non-profit sector and government (elected and appointed) met to discuss risk management. The purpose of the Colloquium was to provide recommendations to government on how to better manage risk on behalf of the public; how to reallocate scarce funds from lower to higher risks; and how to broach the possibility of sharing risk management amongst all players.

Attendance at the Colloquium was by invitation only and participants were selected carefully in order to ensure a wide range of views round the table. Non-government advice was being sought and so representation from the current public service was very limited. To maintain a non-partisan approach, no sitting politicians were invited, with the exception of one Senator.

The Colloquium was designed and co-ordinated by the Institute On Governance at the request of the Regulatory Affairs Division of the Treasury Board Secretariat. The Colloquium was chaired by Dr. David Johnston, O.C., Principal and Vice Chancellor of McGill University.

[Back to Table of Contents]

2. Format and Process

The Colloquium agenda featured an introductory statement by Dr. Jane Fulton, University of Ottawa, which helped participants explore the scope and meaning of risk and its management. The three main discussion sessions (increasing demands for government intervention; the growing gap between demands and response; and the decision-making process) were initiated by short opening statements by various participants. Special emphasis was placed on the conclusions and recommendations sessions over lunch and at the close of the day.

Throughout the event, the Chairman ensured that discussion was both free-flowing and focussed. To encourage a frank exchange, the event was held in- camera and participants were told their comments would not be attributed. At the end of the day, participants understood that their many suggestions and recommendations would be sent to the President of Treasury Board for his comments. [2]

[Back to Table of Contents]

3. The Nature of Risk

Participants discussed the complexity of risk management, where one risk averted may lead to increased risks elsewhere, where costs are not clearly understood by decision makers or the public, and where emotion leading to crisis can force poor or expensive decisions. The "language" of risk speaks to credibility, trust, perception, compromise, authority, and the unknown. Although the general topic of risk management is poorly understood, **specific risks (e.g. tainted blood, or a train derailment) can hit the public hard, and the subsequent debate can be fraught with distrust and retribution**. At the same time the **public has little appreciation for broad public policies** in this area or ways in which they could be influenced. Placing more **regulations on business also has a direct impact on global competitiveness**, as the price of doing business increases.

Early on, participants agreed that **risk management is more a problem of political science than of pure science**: the structures, roles and accountabilities of various players influence the cost and administrative management of risk more than the quantifiable elements of risk. No one doubts that financial resources available to governments are less substantial than in previous decades. Politicians are therefore hard pressed to show constructive action (such as happened in the expansive

Sixties) on problems which they are elected to solve. Regulation offers an opportunity to "act" which is popular with the public and where costs are poorly understood. Given today's financial constraints, this conflict must be dealt with by finding new approaches. Decisions must take into account the very high cost and low benefit of controlling some risks and the need to balance costs against benefits must be explained to the public as clearly as possible. Solutions offered might also include ways in which individuals or other parts of society (e.g. business or other governments) can manage risks themselves.

Also basic to the discussion was the fact that risk management is seen very differently by the principal players. Risk experts speak in terms of *hazard* (quantifiable risk). The media and the public speak more in terms of *outrage*, a non-quantifiable but equally real and arguably more potent viewpoint. Decision makers, especially **politicians, are caught in the clash between hazard and outrage**.

Participants identified a three-fold problem as central to the day's discussion: **how to reduce the cost of risk management and manage public expectations without jeopardizing global competitiveness**. The ensuing discussion and recommendations can be grouped into two clusters:

- Dialogue with Canadians
- Roles and Institutions

[Back to Table of Contents]

4. Dialogue with Canadians

There was consensus that **governments deal poorly with the Canadian public in the area of education and consultation on issues of risk management.** This is often exacerbated by the media who write or comment to the tastes of their readers and can escalate a minor risk into a crisis. There is generally no discussion of costs and no dispassionate forum to consider trade- offs. Moreover, **governments usually underestimate the ability of the public to understand** such discussions. People make tough choices every day in their own lives and are able to accept trade-offs in the area of risk management, when and where they realize trade-offs must be made. As long as the **public believes risk management is a free good, they will continue to seek zero risk,** especially in the area of health and safety.

4.1 Education

Education is key to paving the way for the

public to become more accepting of trade-offs. Participants recommended that **more effort be put into educating the media and the public on the costs and benefits of risk management.** Options such as increased individual responsibility or cost recovery should be explained. This should be **done in simple, relevant language referring to widely held Canadian values** such as fairness and equity. Logic alone will not be sufficient. We are attempting a culture shift. Business, politicians, officials, non-profit and public interest groups should work together in this area. Speeches, pamphlets in public places, op-ed pieces, school workbooks and other communication tools would be useful. In doing this, the **government will have to make clear the role it sees for itself into the coming century.**

4.2 Consultation

Public consultation should be the norm for all but the most minor regulations. The goal is to **increase transparency, foster trust and bring more innovative thinking to the debate.** At the same time, all players must appreciate that there is a cost, often substantial, associated with controlling risk.
Non-government players should be asked to contribute solutions to specific risk management issues. Where necessary, **conflict resolution groups** should be established. Canadian success with the "round table" process for securing common ground for action from competing interest groups was cited as applicable. The Australian model for arbitration where the arbitrator must choose one side over another ("final offer selection") helps to force participants together and might also be useful. **Once consensus is achieved all players -- including officials -- must agree to act accordingly. All decisions should reflect inputs received** and explain why some were discarded.

4.3 Media

The **media have become one of the most important decision-makers** in the risk management arena and certainly the most influential driving force. Their interpretation of an issue can make or break a crisis. Most journalists (print or electronic) do not understand the dimensions or costs of risk. A train derailment is easy to understand. The solution or the aftermath may be so complex that no one understands it. Moreover, media often pit interests against one another. **Knowledgeable players (e.g. business, government, NGOs) should work**

consistently and constructively with the media to broaden the debate.

101-02848/

Government should **establish a communications swat team** (or at least guidelines) to be deployed whenever there is a regulatory crisis.

4.4 The Role of Non-Government Organizations

Special interest groups, almost 90% of which are funded by government, play an increasingly strong role in risk management. They have done a **good job in raising awareness of problems, but now need to make a constructive shift to contributing to solutions.** Different skill sets are likely needed within these organizations if they are going to participate successfully in public consultation fora, or groups such as those noted in 4.2 above. **Special interest groups must be prepared to be accountable** for compromise decisions to which they are party.

Participants noted that cutting off government support for special interest groups may succeed in making them more vocal as they would have to turn to private sector sources for support, as is the case in the USA.

Non-government groups should be used in the effort to educate the public. Many of these groups are well-trusted and could help broaden the debate on risk management.

[Back to Table of Contents]

5. Roles and Institutions

As noted in 3. above, participants at the Colloquium quickly recognized the political science dimensions to risk management. More than 20,000 federal officials work in regulatory activities. Federal government expenditures on risk management represent some $3 billion annually. Politicians are forced to make decisions often in crisis and in so doing may act in ways which address perceived rather than actual risks. Although it is the rightful responsibility of politicians to respond to the public's concerns, ideally the program introduced in response should not be inefficient or wasteful.

On the other hand, public servants often feel they have to "protect" the interests of their department in seeking solutions. Within the bureaucracy, experts with quantifiable advice are given more credence than the more emotional reactions of the media and public.

High expectations on politicians, rigidities in

the bureaucracy, a general lack of innovation and the unacceptability of making mistakes at all points work against making improvements in the management of risk. Smarter, not simply less, regulation would lead to reductions in compliance costs, the price of goods and services, and costs to government. Improvements in risk management could therefore be attained by institutional changes at least in part.

5.1 Role of elected and appointed officials

There is currently very **little room for officials to manoeuvre** in the area of risk management. Positions are staked out early in the decision making process and reinforced by traditions and expectations. In order to break the cycle, greater **empowerment should be extended to public servants** so that they are able, for instance, to make on the spot decisions. This would create the trust needed to ensure public servants are indeed able to reach compromises with affected parties, without recourse to the political level. For this to succeed, **Ministers must be willing to share power and live with compromises which are reached through negotiation**. In addition, when issues are brought to politicians for decision, **they should be informed of all the costs** incurred by different options as well as the cost of not acting, of acting slowly or too quickly, and of side effects.

A discussion **paper should be commissioned to help politicians and senior public servants explore the political science dimensions of risk management**. Although the main audience for the paper would be within government, the **paper should be actively and widely disseminated so as to encourage substantial public debate**. Although a government paper (e.g. a Green paper) could be useful, participants recognized the benefits of having the paper (or perhaps a parallel paper) prepared outside government.

Participants thought that **public servants themselves should be more in tune with the government's goals** for risk management. This implies focussed **training or information programs by and within regulatory departments**. Once this was achieved, **public servants could contribute to an informed public debate on risk**, either through deliberate speeches or simply in "garden fence" conversations. They would, in effect, become numerous and widespread ambassadors of the government in this regard. Public servants should also be better informed of the benefits of public consultation so that affected parties

would be more routinely involved in the decision making process.

5.2 Institutions

Parliament, especially the House of Commons, tends to be confrontational. This does not favour dispassionate discussion of risk management issues. Participants felt that **more discussion should be undertaken outside the Chamber, perhaps through committees or in the Senate,** which tend to be less partisan. Nevertheless, Parliament is not the only forum for discussion. **Outside groups should be encouraged to enter the debate.** Although public consultation was strongly encouraged (see 4.2 above), participants recommended special efforts be taken for the half dozen or so controversial or major regulations or risk issues tackled annually. **An advisory council or tribunal should be established to provide an independent assessment of risk, costs, benefits and options.** The eventual goal of government is to reduce its involvement in risk management by managing public expectations downward (particularly where there are huge gaps between the perception and the reality of risk), reducing institutional rigidities, improving communications with the public and spreading responsibility for risk more widely. As noted in 4.1 above, this implies a clear understanding and **statement by government of the role it wishes to play in this area into the future.** [3]

[Back to Table of Contents]

6. Next Steps

Participants understood that their recommendations would be forwarded to the President of Treasury Board shortly after the Colloquium. They agreed that further public dissemination of the report, while desirable, was contingent on their having the opportunity to sign on to the report. Each has been encouraged to write directly to the President of Treasury Board should they have individual comments on these recommendations. They were also encouraged to engage the media and their own interest groups as appropriate in the public debate of risk management.

The day's discussion was aimed at the federal government. Participants recognized that the federal government has a more complicated task in managing risk than provincial governments because of its size and the complexity of its responsibilities. Nevertheless, there would be **benefit in raising some of the recommendations with provinces, especially**

in areas of joint interest (e.g. health). Ministers with such shared interests and the Minister of Intergovernmental Affairs, who is already engaged in an overlap and duplication exercise, should be made aware of the Colloquium's recommendations and encouraged **to implement a federal-provincial joint exercise on more effective and efficient risk management.**

Several participants committed themselves to helping the public debate on risk in the form of newsletters, on television opinion programs, or in other ways. Many participants expressed interest in continuing the dialogue with government by participating in future round table discussions or by commenting on proposed implementation plans.

Finally, Colloquium participants wished to note that they greatly welcomed the initiative of Treasury Board Secretariat in seeking new views or angles of approach on risk management through this Colloquium. They found it to be a most useful way of broadening the discussion of risk management and of providing some new approaches to risk management consistent with the more constrained financial environment of the present.

[Back to Table of Contents]

Annex 1

7. Summary of Recommendations

Recommendations dealing with the growing gap between demands and the ability of governments to respond:

- Risk management should be viewed as a shared responsibility;
- Government should not underestimate the public's ability to make trade-offs;
- Individual responsibility for some risks, especially those taken voluntarily, should be encouraged.

Recommendations to help increase public understanding, engage non-government players and make sensible trade-offs more likely:

- Discussions on risk should
  - reflect Canadian values of fairness and equity;
  - be framed in simple language;
  - recognize that some risks are worth taking;
  - recognize that sometimes substantial costs are involved in reducing marginal risks.
- The media should be given better information and be encouraged to address the costs of reducing risks along with potential benefits;
- Government should actively seek input from those affected by regulations;
- Consultation and conflict resolution should be employed. The "Australian approach" (final offer selection) could be introduced;
- Risk management decisions should either reflect the contributions of participating groups or explain why not;

All parties should work together and accept responsibility for compromises.

Recommendations which will help governments respond more sensibly to crises:

- Government must recognize the limits of what it can accomplish;
- Government should develop a statement of its desired future role in risk management;
- Communications guidelines should be developed and communications experts should be trained specifically in risk management issues;
- Public servants destined for regulatory positions should be recruited with the skills needed to harmonize different areas of expertise in complex situations;
- Public servants should be trained in and by regulatory departments to foster better understanding of the government's goals in the area of risk management;
- Public servants should be seen as "ambassadors" to the public in this area;
- Public expectations should be managed downwards;
- Government should not make promises which cannot be met;
- All players need room to change their minds, especially elected and appointed officials;
- Public servants should be empowered to make decisions, especially when seeking compromises from affected parties.

Recommendations to bring greater

objectivity to the debate on risk:

An impartial tribunal or advisory council should be established to provide an independent assessment of costs, benefits and options for action for controversial or potentially expensive issues.

Recommendations to broaden the debate on risk management:

- A paper on the "political science dimension of risk management" should be commissioned and widely disseminated;
- Parliament should consider the issues raised by the Colloquium as this is an appropriate forum for the discussion of risk management;
- These recommendations should be raised with the provinces, especially where joint responsibility for regulation exists.

[Back to Table of Contents]

[Research Index]

Français

Contenu:

- Bureau du Conseil privé
- Bienvenue au SRDC
- Qui nous sommes
- Le monde de la réglementation
- Publications
- Sites connexes

Colloque sur la gestion des risques

Rapport et recommandations[1]

30 mars 1994

Table des matières

1. **Contexte**
2. **Formule et mode de fonctionnement**
3. **La nature des risques**
4. **Dialogue avec les Canadiens**
5. **Information**
6. **Consultations**
7. **Médias**
8. **Roles des organismes non gouvernementaux**
9. **Rôles et institutions**
10. **Rôle des représentants élus et nommés**
11. **Institutions**
12. **Prochaines étapes**
13. **Récapitulation des recommandations**

1. Contexte

Le 30 mars 1994, vingt-trois hauts représentants du monde des affaires, des médias, des universités, des groupes d'intérêt public, d'organismes à but non lucratif et des gouvernements (représentants élus et nommés) se sont réunis pour discuter de la gestion des risques. Le colloque visait à formuler des recommandations à l'intention du gouvernement sur les façons de mieux gérer les risques au nom du public, de réaffecter les maigres ressources pour se prémunir contre les risques les plus graves et d'envisager la possibilité de partager la gestion des risques entre tous les intervenants.

Pour obtenir la plus vaste palette d'opinions possible, on a soigneusement choisi les participants invités au colloque. Comme on tenait à recueillir les avis d'organismes non gouvernementaux, on a limité le nombre de représentants de la fonction publique. Il était en outre essentiel d'assurer l'impartialité; aucun politicien en poste n'a donc été invité, à l'exception d'un sénateur.

L'Institut sur la gouvernance s'est chargé de la conception et de la coordination du colloque, à la demande de la Division des affaires réglementaires du Secrétariat du Conseil du Trésor. M. David Johnston, O.C., recteur et vice-chancelier de l'université McGill, a présidé le colloque.

Retour à la table des matières

2. Formule et mode de fonctionnement

Dans son allocution d'ouverture, Mme Jane Fulton, de l'université d'Ottawa, a précisé que le colloque devait permettre aux participants d'explorer la portée et la signification des risques et de leur gestion. Les trois principales séances de discussions (l'accroissement des demandes d'intervention gouvernementale, l'écart grandissant entre l'offre et la demande, ainsi que le processus décisionnel) ont été précédées de courtes introductions par divers participants. On a mis un accent particulier sur les périodes réservées aux conclusions et aux recommandations, pendant la pause repas et la séance de clôture.

Tout au long du colloque, le président s'est assuré que les discussions allaient bon train et qu'elles étaient bien ciblées. Pour faciliter les échanges dans un climat de franchise, le colloque s'est déroulé à huis clos et les commentaires sont restés dans l'anonymat. À la fin de la journée, les participants ont compris que bon nombre de leurs suggestions et de leurs recommandations seraient transmis au président du Conseil du Trésor, pour qu'il les commente à son tour.[2]

Retour à la table des matières

3. La nature des risques

Les participants ont discuté de la complexité de la gestion des risques : en évitant un risque, on peut fort bien en faire surgir d'autres dont les coûts ne sont pas bien compris ni par les décideurs ni par le grand public, et qui peuvent donner lieu à la prise de décisions peu judicieuses ou onéreuses, lorsque les émotions qui s'y rattachent engendrent un état de crise. Des termes comme crédibilité, confiance, perception, compromis, pouvoir et inconnu font partie du vocabulaire propre à la gestion des risques. Même si l'on comprend mal ce domaine, ***des risques particuliers (par exemple le sang contaminé ou un déraillement) peuvent toucher durement le public, et le débat qui s'ensuit peut être empreint de méfiance et d'un désir de vengeance.*** De plus, ***le public connaît peu les vastes politiques gouvernementales*** dans ce domaine ou les moyens à prendre pour les influencer. La prise de ***règlements applicables aux entreprises influe directement sur la compétitivité globale,*** au fur et à mesure qu'augmente la rançon des affaires.

Dès le début du colloque, les participants ont convenu que ***la gestion des risques relevait davantage de la science politique que de la science pure :*** les structures, les rôles et les attributions des divers intervenants influencent les coûts et les aspects administratifs de la gestion des risques plus que les éléments de risques quantifiables. Personne ne conteste que les ressources financières dont disposent les gouvernements sont moins abondantes que par les années passées et qu'elles continuent de s'amenuiser. Les politiciens sont donc à la merci des pressions énormes qu'exercent les gens qui les ont élus pour résoudre des problèmes par des mesures positives (comme cela se faisait dans les années 60, années de vaches grasses). La réglementation est un moyen d'agir populaire auprès des contribuables qui ne comprennent pas bien les coûts en cause. Compte tenu du climat d'austérité actuel, il faut régler ce conflit en trouvant de nouvelles façons d'agir.

Dans la prise de décisions, il faut tenir compte des coûts très élevés et des avantages limités du contrôle de certains risques et de la nécessité d'expliquer au public, le plus clairement possible, que coûts et avantages doivent s'équilibrer. Entre autres solutions, on pourrait envisager de faire gérer les risques par les gens eux-mêmes ou par d'autres éléments de la société (comme les entreprises et les autres administrations gouvernementales).

Autre point fondamental : la perception de la gestion des risques varie énormément parmi les principaux intervenants. Les spécialistes du domaine parlent de *risque et de probabilité* (risque quantifiable), alors que les médias et le grand public parlent plutôt de *scandale*, soit de risques non quantifiables, mais tout aussi réels et nettement plus percutants. Les décideurs, notamment ***les politiciens, sont pris entre deux feux.***

Les participants ont cerné un problème à trois volets aussi central que le thème de la discussion: ***comment réduire les coûts inhérents à la gestion des risques tout en gérant les attentes du public sans compromettre la compétitivité globale.*** La discussion et les recommandations à ce sujet peuvent être réparties en deux groupes :

- le dialogue avec les Canadiens
- les rôles et les institutions

Retour à la table des matières

4. Dialogue avec les Canadiens

Les participants s'entendent pour dire que ***les gouvernements ont de piètres rapports avec le public canadien pour ce qui est de l'information et de la consultation en matière de gestion des risques.*** Cette réalité est souvent exacerbée par les médias qui écrivent ou commentent au goût du lecteur et peuvent transformer un risque mineur en véritable crise. Il n'est habituellement pas question de coûts, et l'objectivité n'a pas sa place lorsqu'il faut envisager des compromis. De plus, ***les gouvernements ont l'habitude de sous-estimer la capacité de comprendre du public.*** Les gens font des choix difficiles chaque jour de leur vie, et ils sont capables d'accepter des compromis dans le domaine de la gestion des risques, lorsqu'ils se rendent compte que ces compromis s'imposent. Tant que le ***public croira que la gestion des risques est un bien gratuit, il continuera d'exiger un risque nul,*** spécialement en ce qui concerne la santé et la sécurité.

4.1 Information

C'est par le biais de l'information qu'on amène le public à accepter plus volontiers les compromis. Les participants ont recommandé que ***plus d'efforts soient consacrés à l'information des médias et du public quant aux coûts et aux avantages de la gestion des risques.*** Des options comme la responsabilisation individuelle ou le recouvrement des coûts devraient être expliquées, ***en termes simples et concrets qui évoquent les valeurs courantes des Canadiens,*** comme la justice et l'équité. Faire appel seulement au bon sens ne suffit pas. C'est un changement de culture qui doit se produire. Les gens d'affaires, les politiciens, les fonctionnaires, les représentants d'organismes sans but lucratif et de groupes d'intérêt public devraient collaborer à cette fin. Des allocutions, des dépliants distribués dans les endroits fréquentés par le public, des articles publiés en regard de la page éditoriale, des manuels scolaires et d'autres outils de communication pourraient être utiles. S'il retient ces moyens, ***le gouvernement devra préciser le rôle qu'il entend jouer à l'aube du prochain siècle.***

4.2 Consultations

La prise de tous les règlements, sauf les plus secondaires, ***devrait inévitablement être précédée de consultations publiques,*** afin ***d'accroître la transparence, de promouvoir la confiance et de susciter des idées novatrices dans le cadre du débat.*** Par la même occasion, tous les intervenants doivent reconnaître l'existence d'un coût, souvent considérable,

associé au contrôle des risques. Les intervenants à l'extérieur du gouvernement devraient être invités à prendre part aux solutions pour gérer certains risques précis. Au besoin, ***des groupes chargés de résoudre des conflits*** pourraient être créés. Les participants ont évoqué le succès qu'a connu au Canada la formule des «tables rondes» pour permettre à des groupes d'intérêts divergents d'en arriver à un terrain d'entente sur les mesures. Ils étaient d'avis qu'elle pourrait être retenue en l'occurrence. Ils ont également mentionné que le modèle australien selon lequel le juge-arbitre doit prendre parti («arbitrage des propositions finales») forçait les participants à collaborer et qu'il pouvait aussi s'avérer utile. ***Lorsque qu'il y a consensus, les participants – y compris les responsables – doivent s'entendre pour agir en conséquence. Pour toutes les décisions, il faut tenir compte des commentaires qui ont été faits*** et justifier le rejet de certains.

4.3 Médias

Les ***médias sont au nombre des décideurs les plus importants*** dans le domaine de la gestion des risques et, chose certaine, l'élément le plus influent. La façon dont ils interprètent une question peut créer ou empêcher une crise. La plupart des journalistes (presse écrite et électronique) ne comprennent ni les diverses facettes des risques ni les coûts en cause. Il est facile d'imaginer ce qu'est un déraillement. Or, la solution ou les répercussions d'un tel accident peuvent être si complexes que personne ne peut les saisir. De plus, les médias opposent souvent les intérêts des uns à ceux des autres. ***Des intervenants éclairés (p. ex. entreprises, gouvernements, ONG) devraient toujours collaborer d'une façon constructive avec les médias afin d'élargir le débat.***

Le gouvernement devrait ***créer une équipe-choc pour s'occuper des communications*** (ou au moins produire des lignes directrices) à laquelle on pourrait recourir en temps de crise réglementaire.

4.4 Rôle des organismes non gouvernementaux

Les groupes d'intérêts spéciaux, dont presque 90 p. 100 sont financés par le gouvernement, jouent un rôle grandissant sur le plan de la gestion des risques. Ils ont réussi ***à faire du bon travail pour sensibiliser les gens aux problèmes, mais ils doivent maintenant passer à une autre étape, soit contribuer aux solutions.*** Il faudra vraisemblablement que ces organismes acquièrent de nouvelles compétences s'ils veulent participer pleinement

aux consultations publiques ou aux activités de groupes comme ceux dont il est question à la rubrique 4.2. ***Les groupes d'intérêts spéciaux doivent être prêts à assumer*** les décisions relatives aux compromis qui les visent.

Les participants ont fait remarquer qu'en privant les groupes d'intérêts spéciaux du soutien gouvernemental, ceux-ci seraient portés à se faire entendre davantage et à se tourner vers le secteur privé pour obtenir des fonds, comme cela se fait aux États-Unis.

On devrait faire appel à des groupes non gouvernementaux pour informer le public. Bon nombre de ces groupes jouissent d'une excellente réputation et pourraient aider à élargir le débat sur la gestion des risques.

Retour à la table des matières

5. Rôles et institutions

Comme on l'a signalé à la rubrique 3, les participants au colloque ont rapidement décelé les aspects de la gestion des risques qui relevaient de la science politique. Plus de 20 000 fonctionnaires fédéraux oeuvrent dans le domaine de la réglementation. Les dépenses fédérales au titre de la gestion des risques représentent quelque 3 milliards de dollars par année. Les politiciens sont souvent obligés de prendre des décisions en temps de crise et d'agir en se basant sur les risques perçus plutôt que sur les risques réels. Même si, légitimement parlant, il incombe aux politiciens de donner suite aux préoccupations du public, idéalement, les mesures proposées ne doivent être ni inefficaces ni inutiles.

Pourtant, les fonctionnaires ont souvent l'impression qu'ils doivent «protéger» les intérêts de leur ministère lorsqu'ils cherchent des solutions. Dans l'arène bureaucratique, on croit davantage aux avis des spécialistes qui se prononcent sur les risques quantifiables qu'aux réactions plus émotives des médias et du public.

Les attentes élevées auxquelles doivent satisfaire les politiciens, la rigidité de la bureaucratie, l'absence généralisée d'innovations et l'intolérance face aux erreurs sont autant de facteurs qui freinent les améliorations dans le domaine des risques. Il ne suffit pas d'avoir moins de règlements, mais d'en avoir de plus judicieux, qui permettent de réduire les coûts d'observation, les prix des biens et services, et les frais pour le gouvernement. Il serait possible d'améliorer la gestion des risques par l'apport de changements

institutionnels, du moins dans une certaine mesure.

5.1 Rôle des représentants élus et nommés

À l'heure actuelle, ***les représentants ont un bien petit volant de manoeuvre*** en matière de gestion des risques. Les positions sont définies au tout début du processus décisionnel et renforcées par les traditions et les attentes. Pour être en mesure de briser le cycle, il faut ***accorder plus de pouvoirs aux fonctionnaires*** afin qu'ils puissent, entre autres choses, prendre des décisions sur-le-champ. La délégation de tels pouvoirs favoriserait un climat de confiance qui garantirait aux fonctionnaires qu'ils sont bel et bien capables de trouver des compromis avec les parties en cause, sans avoir à faire intervenir le volet politique. Le succès d'une telle mesure dépend de la ***volonté des ministres de partager le pouvoir et d'assumer les compromis négociés.*** En outre, lorsque les politiciens sont saisis de questions à trancher, ***ils doivent être mis au courant de tous les coûts associés*** à chacune des options, ainsi que du coût du *statu quo*, de la prise de mesures trop lente ou trop hâtive, ainsi que des effets secondaires.

Il faudrait demander qu'***un document de travail soit rédigé pour aider les politiciens et les hauts fonctionnaires à explorer les aspects de la gestion des risques qui relèvent de la science politique.*** Même si ce document est avant tout pour usage au sein du gouvernement, ***il devrait être largement diffusé afin de promouvoir un véritable débat public.*** Tout en reconnaissant l'utilité d'un document de travail gouvernemental (comme un Livre vert), les participants ont admis qu'il serait avantageux que ce document (ou un autre document) soit rédigé par des personnes à l'extérieur du gouvernement.

Les participants ont soutenu que ***les fonctionnaires devraient être davantage au diapason avec le gouvernement*** quant aux buts poursuivis en matière de gestion des risques. Pour cela, il faudrait ***des programmes de formation ou d'information mis au point et offerts par les ministères chargés de la réglementation.*** Par la suite, les fonctionnaires pourraient participer, en connaissance de cause, à un débat public sur les risques, ***soit en faisant des déclarations formelles, soit en participant à de simples conversations «informelles».*** Avec l'effet d'entraînement, ils pourraient devenir les porte-parole du gouvernement à cet égard. Ils devraient également être mieux informés sur les avantages des consultations publiques, dans l'optique d'une démocratisation

du processus décisionnel.

5.2 Institutions

Les débats parlementaires, plus précisément ceux de la Chambre des communes, ont tendance à susciter la confrontation. Le durcissement des positions n'est nullement propice à une discussion impartiale des questions de gestion des risques. Les participants étaient d'avis ***qu'il fallait multiplier les discussions ailleurs qu'à la Chambre, peut- être dans le cadre de comités ou au Sénat,*** organes qui ont tendance à être moins partisans. Le Parlement n'est certes pas le seul lieu de débats. ***Des groupes externes devraient être encouragés à intervenir.***

Même s'ils ont fortement privilégié les consultations publiques (voir la rubrique 4.2), les participants ont recommandé que des efforts particuliers soient déployés dans le cas de la demi-douzaine de règlements importants ou controversés qui sont pris tous les ans et qui ont trait aux risques. ***Un comité consultatif ou un tribunal devrait être mis en place pour faire une évaluation indépendante des risques, coûts, avantages et options.***

Le gouvernement a pour but ultime de limiter sa participation à la gestion des risques en amenant le public à réduire ses attentes (particulièrement lorsqu'il existe des écarts très marqués entre les risques perçus et les risques réels), à assouplir les institutions, à améliorer les communications avec le public et à faire partager à un plus grand nombre d'intervenants les responsabilités en matière de risques. Comme on l'a mentionné à la rubrique 4.1, il faut ***que le gouvernement énonce clairement le rôle qu'il entend jouer dans ce domaine à l'avenir.*** **[3]**

Retour à la table des matières

6. Prochaines étapes

Les participants ont bien compris que leurs recommandations seraient transmises au président du Conseil du Trésor, peu après le colloque. Ils ont convenu que pour assurer une plus vaste diffusion du rapport -- ce qui était souhaitable -- ils devaient avoir la possibilité d'entériner le rapport. Chaque participant a été invité à adresser directement par écrit au président du Conseil du Trésor tout commentaire personnel à propos des recommandations. Ils ont aussi été invités à faire participer au débat sur la gestion des risques, s'ils le jugeaient à propos, les médias et leurs propres groupes d'intérêt.

Les discussions de la journée concernaient le gouvernement fédéral. Les participants sont arrivés à la conclusion que le gouvernement fédéral avait une tâche plus ardue que les gouvernements provinciaux en matière de gestion des risques, compte tenu de l'ampleur et de la complexité de ses responsabilités. Néanmoins, il serait ***avantageux d'aborder certaines des recommandations avec les provinces, plus particulièrement dans les domaines d'intérêt commun*** (comme la santé). Les ministres qui partagent de tels intérêts et le ministre des Affaires intergouvernementales, qui participe déjà à un examen des chevauchements et du double emploi, devraient être saisis des recommandations qui ont été formulées au colloque et invités ***à examiner ensemble les possibilités de gérer les risques de façon plus efficace et plus efficiente.***

Divers participants se sont engagés à faciliter le débat public sur les risques de diverses façons, par exemple par des interventions dans des bulletins, ou dans le cadre d'émissions-débats télévisées. De nombreux participants ont dit être intéressés à poursuivre le dialogue avec les représentants du gouvernement, en participant à d'autres discussions en table ronde ou en commentant les plans de mise en oeuvre qui seraient proposés.

Enfin, les participants ont tenu à exprimer leur satisfaction relativement à l'initiative du Secrétariat du Conseil du Trésor, visant à recueillir de nouvelles idées ou façons d'aborder la gestion des risques. Ils ont trouvé que le colloque était une formule utile pour élargir la discussion et pour trouver de nouveaux modes de gestion qui tiennent compte des contraintes financières actuelles.

Retour à la table des matières

Annexe 1

7. Récapitulation des recommandations

Recommandations relatives à l'écart croissant entre les demandes et la capacité des gouvernements d'y répondre:

- La gestion des risques devrait être considérée comme une responsabilité partagée.
- Le gouvernement ne devrait pas sous-estimer la volonté du public de faire des compromis.
- La responsabilité individuelle d'assumer certains risques, particulièrement ceux qui sont courus volontairement, devrait être encouragée.

Recommandations pour accroître la compréhension du public, faire participer des intervenants non gouvernementaux et rendre des compromis raisonnables plus probables:

- Les débats sur les risques devraient
  - refléter les valeurs canadiennes d'impartialité et d'équité;
  - se dérouler dans un langage simple;
  - reconnaître que certains risques en valent la peine;
  - tenir compte du fait que la réduction de risques marginaux peut entraîner des dépenses substantielles.
- Il faudrait mieux informer les média et les inciter à tenir compte du coût autant que de l'avantage de la réduction des risques.
- Le gouvernement devrait chercher activement à obtenir les réactions de ceux qui sont touchés par la réglementation.
- Le recours à la consultation et au règlement des conflits s'impose. On pourrait instaurer la «méthode australienne», c'est-à-dire le choix de l'offre définitive.
- Les décisions relatives à la gestion des risques devraient tenir compte de la contribution des groupes participants ou expliquer pourquoi elles ne le font pas.
- Tous les intervenants devraient collaborer et accepter la responsabilité des compromis.

Recommandations qui aideront un gouvernement à réagir plus raisonnablement aux crises:

- Le gouvernement doit reconnaître les limites de ce qu'il peut accomplir.
- Le gouvernement devrait énoncer le rôle qu'il se propose d'adopter en gestion des risques.
- Il faudrait élaborer des lignes directrices en matière de communications et former des spécialistes des communications qui s'occupent spécialement des questions de gestion des risques.
- Les titulaires des postes de réglementation devraient posséder les compétences nécessaires dans différents secteurs de spécialisation qui leur permettent de traiter harmonieusement les situations complexes.
- Les ministères chargés de la réglementation devraient former chez eux les fonctionnaires de manière à leur inculquer une meilleure connaissance des objectifs du gouvernement en matière de gestion des risques.
- Les fonctionnaires devraient être perçus comme des «ambassadeurs» auprès du public dans ce domaine.
- Les attentes du public devraient être gérées à la baisse.
- Le gouvernement ne devrait pas faire de promesses qu'il ne peut tenir.
- Tous les intervenants doivent avoir la possibilité de changer d'avis, particulièrement les agents élus ou nommés.
- Les fonctionnaires devraient avoir le pouvoir de prendre des décisions, particulièrement lorsqu'ils cherchent à obtenir des compromis de la part des parties intéressées.

Recommandations susceptibles de rendre plus impartial le débat sur les risques:

Il faudrait charger un tribunal ou un conseil consultatif impartial d'effectuer une évaluation indépendante des coûts, des avantages et des options liés aux mesures à prendre touchant des questions controversées ou susceptibles de coûter cher.

Recommandations relatives à l'élargissement du débat sur la gestion des risques:

- Il faudrait établir un document qui traite du volet «science politique» de la gestion des risques et le diffuser largement.
- Le Parlement devrait se pencher sur les questions soulevées par ce colloque puisque ce dernier constitue une tribune appropriée pour l'examen de la gestion des risques.
- Ces recommandations devraient être communiquées aux provinces, particulièrement à celles qui assument une responsabilité conjointe en matière de réglementation.

Retour à la table des matières

[Indexe de recherche]

English